

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3091/2016. (V. 12.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 7.Pf.21.563/2013/7. számú közbenső és részitélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.113/2014/4. számú közbenső ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 7.Pf.21.563/2013/7. számú közbenső és részitélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.113/2014/4. számú közbenső ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Magyar Honvédség Egészségügyi Központ (1134 Budapest, Róbert Károly krt. 44., a továbbiakban: indítványozó) képviseletében eljáró jogtanácsos az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, kérve a Fővárosi Ítéltábla 7.Pf.21.563/2013/7. számú közbenső és részitélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.113/2014/4. számú közbenső ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben egy házaspár gyermeke kórházi kezelés során elhunyt, ami a szülők (a per I. és II. rendű felperese) szerint orvosi műhibára volt visszavezethető, ezért 3–3 millió forint nem vagyoni kár egyetemleges megfizetésére kérték kötelezni a per I. rendű alperesét, a per II. rendű alperesét, és a Magyar Honvédség Egészségügyi Központot (a per III. rendű alperese, jelen ügy indítványozója). A perben első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 6.P.25.850/2010/51. számú közbenső és részitéletében megállapította a II. rendű alperes kártérítési felelősségét, ugyanakkor az I. és III. rendű alperessel szemben előterjesztett keresetet elutasította. A Fővárosi Ítéltábla 7.Pf.21.563/2013/7. számú közbenső és részitéletével az elsőfokú bíróság közbenső és részitéletét részben megváltoztatta és megállapította, hogy a II–III. rendű alperesek egyetemleges kártérítési felelősséggel tartoznak a felpereseket ért kárért. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.113/2014/4. számú közbenső ítéletével a jogerős közbenső és részítélet felülvizsgálattal támadott közbenső ítéleti rendelkezését hatályában fenntartotta.
- [3] 2. A perben III. rendű alperes indítványozó fordult 2015. március 4-én alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint az alaptörvény-ellenesnek vélt és megsemmisíteni kért bírósági határozatok sértik az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdését [a jogszabályok mindenkire nézve kötelezőek], XXVIII. cikk (1) bekezdését [tisztességes bírósági eljáráshoz való jog], XXVIII. cikk (7) bekezdését [jogorvoslathoz való jog], 25. cikk (1) bekezdését [a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el], 25. cikk (3) bekezdését [a Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét], 26. cikk (1) bekezdését [a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve] és 28. cikkét [a bírói jogértelmezés keretei].

## II.

- [4] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„25. cikk (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

[...]

(3) A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

„26. cikk (1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

## III.

- [5] Az Abtv. 56. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29. § és 31. § szerinti feltételeket. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.

## IV.

- [6] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozó jogosult-e alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Az Alkotmánybíróság főtárgya ugyanis 2015. május 26-án kelt levelében – hivatkozva a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésre – arról tájékoztatta az indítványozót, hogy hatósági jogkörrel rendelkező állami szervként nincs indítványozói jogosultsága.
- [7] Az indítványozó 2015. július 7-én kelt válaszlevelében kifejtette, hogy mind az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. §-a [pontosabban annak f) és g) pontjai] alapján, mind a Honvédelmi Miniszter által kiadott alapító okirata szerint egészségügyi szolgáltatást nyújtó egészségügyi intézmény, amely e tevékenysége körében közhatalmi jogosítványt nem gyakorol. Nem tekinthető tehát olyan állami szervnek, amely indítványozói jogosultságát kizárná.
- [8] 2. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság szükségesnek látta áttekinteni az állami szervek indítványtételi jogosultságával kapcsolatos gyakorlatát.
- [9] 2.1. Az Alkotmánybíróság először a 23/2009. (III. 6.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az állam (és az állami szervek) fordulhatnak-e alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az adott ügyben azért merült fel az indítványozói jogosultság vizsgálatának igénye, mert az indítvány

előterjesztője a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége volt. Az Alkotmánybíróság hivatkozva az alkotmányjogi panasz jogintézményének jogorvoslati jellegére vonatkozó korábbi gyakorlatára, és az alapvető jogok rendeltetésére (államhatalommal szembeni alkotmányos garancia megteremtése az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására) azt állapította meg, hogy: „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”. (ABH 2009, 174, 188.) Az Alkotmánybíróság tehát amiatt utasította el az indítványozó alkotmányjogi panaszát, mert az hatósági jogkörrel rendelkező állami szerv volt, és mint ilyen nem tudott igazolni olyan alapjogi sérelmet, amely megalapozta volna indítványozói jogosultságát.

- [10] A 240/D/2009. AB végzésben a Köztársasági Örezred által előterjesztett alkotmányjogi panaszt utasította vissza az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megfogalmazott indokra hivatkozva. A végzés szerint az Abh. alapján az a következtetés vonható le, hogy főszabály szerint az alkotmányjogi panasz intézménye az alapjogok védelmének eszköze, és nem alkalmazható abban az esetben, ha az államhatalommal szemben védelmet nem élvező személy – tipikusan egy közhatalmat gyakorló szerv – az indítványozó. Ebből következően még az alanyi jogok érvényesítését garantáló perbeli jogképesség sem jelenti szükségképpen azt, hogy a közhatalmi szervet megilleti az alkotmányjogi panasz – mint speciális jogorvoslat – előterjesztésének lehetősége.
- [11] A – főtitkár által hivatkozott – 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben a Nemzeti Adó és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, mert egy adó-végrehajtási eljárásban elrendelt lefoglalást a bíróság feloldott. A visszautasítás okaként az Alkotmánybíróság – megerősítve az Alaptörvény hatálybalépése előtti gyakorlatát – az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti indítványtételi jogosultság hiányát jelölte meg. A végzés szerint állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ában említett alaptörvényben biztosított jog alanya, akkor sem, ha jogi személy. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében ugyan a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok [...] amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak, de az Abh. szerint közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs alapjoga, így indítványtételi jogosultsága sem – állítja a végzés. {3307/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]}.
- [12] 2.2. Az Alkotmánybíróság először is rámutat, hogy az Abh. meghozatalakor az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) volt hatályban, amelynek 48. §-a tartalmazta az alkotmányjogi panasz indítványok vizsgálatának részletszabályait. A régi Abtv. szerint alkotmányjogi panasz előterjesztésére csak abban az egy esetben volt lehetőség, ha – egyedi ügyben – az Alkotmányban biztosított jog sérelmét alkotmányellenes jogszabály alkalmazása okozta.
- [13] Ez lényegében megfelel az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott – normakontrollon alapuló – alkotmányjogi panasznak. Az Abtv. 27. §-ával a magyar jogrendszerbe bevezetett alkotmányjogi panasz azonban már nem a jogi normák, hanem a bírói döntések alkotmányosságának vizsgálatára szolgál. Az alkotmányjogi panasz jogintézményének célja és funkciója az újraszabályozás révén tehát jelentősen módosult. (A vizsgálat középpontjában már nem csak a jogalkotó által alkotott norma, hanem a normát alkalmazó bíróság döntése és a döntéshez elvezető eljárás alkotmányosságának vizsgálata is állhat.) Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában hatáskört biztosított az Alkotmánybíróságnak a bírói döntések Alaptörvény-nyel való összhangjának felülvizsgálatára. A bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálatának szabályait az Abtv. 27. §-a részletezi. Az Abtv. az egyedi ügyben hozott bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz lehetőségét megadja bármely érintett személy vagy szervezet számára, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát és az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, vagy egyáltalán nem volt biztosítva számára jogorvoslati lehetőség. Fentiekből következik, hogy sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem zárja ki, hogy az állami szervek – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében biztosított – alapvető jogaik védelme érdekében alkotmánybírói jogvédelmet kérjenek.
- [14] Az Alkotmányon alapuló alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam nem rendelkezik – nem is rendelkezhet – alapjogokkal, hiszen az alapjog lényege az embereknek (szűkebb körben a jogi személyeknek) biztosított, az államhatalommal szembeni autonómia, lényegében a szabadság olyan köre, amelybe az állam nem léphet be és egyúttal garantálja, hogy más se léphessen be. Az alapjog tehát másokkal, vagy az állammal szemben tételezhető, de az alapjog háborítatlanságának biztosítása kétség kívül az állam feladata.
- [15] Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a jogi személyeket is megilletik azon alapjogok – és nyilván azok védelme is –, amelyek természetüknél fogva nemcsak a természetes személyekre vonatkoz-

nak, hanem nagyon szűk körben ugyan, de az államot, az állami szerveket, és az önkormányzatokat is megilletik.

- [16] Tipikusan azon alapvető jogok sorolhatóak ide, amelyek az állam és állami szerv mint magánjogi jogalany vonatkozásában értelmezhetőek. Ennek feltétele, hogy az állam ne közjogi, hanem magánjogi jogalanyként legyen részt az adott jogviszonyban.
- [17] Az állam és az állami szervek sajátja, hogy alapesetben hatósági jogkörben eljárva a közhatalmi jogviszony alanyaiként lépnek be egy jogviszonyba. A vonatkozó bírói gyakorlat szerint azonban amennyiben a közigazgatási szerv és a másik fél viszonyára nem az alá-fölérendeltség, hanem polgári jogi értelemben vett mellérendeltség a jellemző, nem beszélhetünk közhatalmi jogviszonyról. Ezekben az esetekben a közigazgatási szerv polgári jogi viszonyba lép – példának okáért eladóként, vevőként, bérbe adóként –, ezért magatartása nem minősül hatósági jogkörben tett igazgatási cselekménynek. [Korábban a Legfelsőbb Bíróság KK 6. számú állásfoglalása tartalmazta, ma a 1/2011. (V. 9.) KK vélemény foglalja össze az irányadó bírói gyakorlatot.]
- [18] A polgári jogi jogviszonyban megjelenő állam, állami szerv az Alkotmánybíróság gyakorlatában is tetten érhető. Az Alkotmánybíróság szerint is különbséget kell ugyanis tenni az állam mint közhatalmi entitás és az állam mint tulajdonos között. Amennyiben ugyanis az állam közhatalmi eszközeivel élve önmaga (mint tulajdonos) számára előnyösebb – jogi, gazdasági – környezetet teremt a gazdasági élet többi szereplőjéhez képest, az alkotmányellenes diszkriminációhoz vezethet [1814/B1991. AB határozat, ABH 1994, 513, 514.; 59/1992. (XI. 6.) AB határozat, ABH 1992, 272, 273.; 39/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 235, 238., 1336/B/1997. AB határozat, ABH 2003, 1025, 1030., megerősítette a 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [37]]. Ebből azonban levonható az a következtetés is, hogy amennyiben az állam tulajdonosi minőségben lép be egy jogviszonyba, akkor őt magánjogi jogalanyként kell kezelni és nem közhatalmi szervként.
- [19] A jogosultság létét vagy hiányát ugyanis az alapozza meg, hogy az alapul fekvő jogviszonyban az állam, az állami szerv magánjogi jogalanyként, vagy közhatalmi szervként járt-e el. Erre következtethetünk a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésből is, amelyben részben azért került visszautasításra az alkotmányjogi panasz, mert azt egy állami szerv vezetője, közhatalmi jogosítványai gyakorlása során terjesztette elő [3317/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]].
- [20] Az állami szerv mint jogi személy a magánjogi jogviszonyok alanyaként értelemszerűen főként kötelmi, dologi jogi viszonyokban jelenik meg félként. Ebből következően elsősorban az Alaptörvénybe foglalt azon alapjogok sérelme – és védelme – merülhet fel e körben, amelyek a vagyoni jogi viszonyok alkotmányos kereteit jelenítik meg. Nyilvánvalóan ide sorolható a szerződési szabadság, amely az Alkotmánybíróság szerint ugyan nem alapjog, de olyan alkotmányos jog, amelyre alkotmányjogi panasz alapozható. Az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszok elutasításáról szóló 33/2015. (XII. 3.) AB határozat pedig rögzítette, hogy a szerződési szabadság részben az Alaptörvény tulajdonhoz való jogot garantáló XIII. cikk (1) bekezdéséből következik [33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [25]–[26]].
- [21] Kétségtelen, hogy az államot – végrendeleti vagy törvényes – örökösként meg kell illetnie az örökléshez való jognak is [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]. Mindezekon túl, a polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek. Különös tekintettel arra, hogy e perben a magánjogi jogalany állam közhatalmi jellege nem jelenik és nem is jelenhet meg, így mellérendelt jogalanyként semmiféle többletjogok nem illetik meg, ugyanakkor kevesebb joggal sem rendelkezhet, mint az ellenérdekű felek. Ebből következően azok az alkotmányos jogok is megilletik, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljárás, illetve a jogorvoslathoz való jog.
- [22] A fentiekből következik, hogy amennyiben kétség merül fel az indítványozói jogosultság fennállását illetően, az Alkotmánybíróságnak – esetről-esetre – meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell döntenie az indítvány befogadhatóságáról. E vizsgálat során figyelemmel kell továbbá lenni az indítványozó szerv alkotmányos szerepére és ebből fakadó alapjogvédelmi funkciójára is.
- [23] 2.3. Az indítványozói jogosultság tekintetében – függetlenül különösen a 2.2. pontban (Indokolás [12]–[22]) kifejtettektől – különbséget kell tenni az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis egyértelmű, hogy az állam, vagy annak

szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevételétől.

- [24] A jelen ügyben az indítványozó egy egészségügyi szolgáltató, amelynek valóban a Honvédelmi Minisztérium az alapítója és irányítója, de – sem az alapító okirata, sem a rá vonatkozó jogszabályi előírások szerint – közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkezik, így az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján egyértelműen fennáll az indítványtételi jogosultsága.
- [25] 3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a befogadhatóság egyéb formai és tartalmi követelményeit és a panaszt az alábbiakban foglaltak alapján befogadta. Az indítványozó az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelmet terjesztett elő, így megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó alaptörvényi és törvényi rendelkezéseket, a támadott bírósági határozatokat, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a bírói döntések miért és mennyiben ellentétesek az Alaptörvénnyel, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét, és kérte a bírói döntések megsemmisítését. Az indítványozó közvetlen érintettségét megalapozza, hogy alperesként szerepelt a bírói döntések meghozatalához vezető polgári peres eljárásban. Az indítványozó a Kúria Pfv.III.21.113/2014/4. számú közbenső ítéletét 2015. január 5-én vette kézhez, így az alkotmányjogi panaszt – 2015. március 4-én – a törvényes határidőn belül terjesztette elő.
- [26] Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadását két – alternatív – tartalmi feltételhez köti, eszerint annak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell felvetnie, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet kell valószínűsíteni.
- [27] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság az alapjogvédelem hatóköre – és így saját eljárása tekintetében – alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekintette azt a kérdést, hogy az állam, az állami szervek jogosultak-e, és ha igen, milyen feltételek mellett alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is követte az Alkotmányon alapuló korábbi gyakorlatát, és a jogosultság vizsgálatánál nem vette figyelembe az Alaptörvény és az Abtv. által létrehozott új jogszabályi kereteket, így az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdését, illetve az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz lehetőségének megteremtését. Az alkotmányjogi kérdés fontossága okán arról az Alkotmánybíróság csak érdemi határozatban dönthetett, így erre tekintettel fogadta be az alkotmányjogi panaszt.

## V.

- [28] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [29] 1. Az indítványozó alapvetően egy jogutódlási kérdés, illetve annak a bíróság általi megválaszolása miatt véli úgy, hogy sérültek az Alaptörvényben biztosított jogai. Eredetileg a perben III. rendű alperesként szereplő indítványozó jogelődje, az Országos Gyógyintézeti Központ (a továbbiakban: OGYK) kezelte a beteget. A jogelőd azonban 2007. június 30-ával bizonyos tevékenységeit (fekvőbeteg-ellátás, egyes járóbeteg-ellátások) átadta az Állami Egészségügyi Központnak (a továbbiakban: ÁEK). A jogutódlás kérdését az egyes központosított egészségügyi szolgáltatók által nyújtott szolgáltatások igénybevételéről, valamint a külön meghatározott személyek tekintetében fennálló egészségügyi ellátás rendjéről szóló 175/2007. (VI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.), valamint az Egészségügyi Minisztérium és a Honvédelmi Minisztérium között 2007. június 29-én létrejött megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) rendezte. (Az ÁEK 2007. december 9-ig működött ezen a néven, majd a Honvédelmi Minisztérium Állami Egészségügyi Központ néven 2010. augusztus 10-ig, Honvédkórház – Állami Egészségügyi Központként 2011. november 14-ig, Magyar Honvédség Honvédkórház néven 2013. január 31-ig, azóta pedig Magyar Honvédség Egészségügyi Központként.)
- [30] A Kr. 1. § a) pontja szerint az ÁEK (és végső soron a jogutód indítványozó) a jogelőd fekvőbeteg-szakellátó és egyes járóbeteg-szakellátó elemei tekintetében tekinthető jogutódnak. Az elsőfokú bíróság erre, valamint a Megállapodásra hivatkozással azt állapította meg, hogy az OGYK által okozott kár megtérítésére a másodrendű alperes volt köteles, nem pedig az indítványozó, így a vele szemben előterjesztett keresetet elutasította. A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Megállapodás szerint a jogelőd 2007. június 30-a után is folytatta működését, gazdálkodási feladatokat látott el, ennek keretében a vele szemben támasztott követeléseket (beleértve az utólag megismert követeléseket is), továbbá a tevékenységéből eredő peres ügyeket és károkat is viselni volt köteles. A jogelőd 2008. október 30-ával szűnt meg, a megszüntető okirata az ingatlan vagyonon kívüli vagyoni jogok és kötelezettségek tekintetében a másodrendű alperest jelölte meg jogutódként.

- [31] A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú döntést részben megváltoztatta akként, hogy a másodrendű alperes és az indítványozó egyetemleges kártérítési felelősségét állapította meg. A Fővárosi Ítéltábla álláspontja szerint az indítványozó létrehozataláról szóló kormányhatározatok, a Kr., a Megállapodás, a jogelőd megszüntető okirata, valamint az ÁEK alapító okirata együttes értelmezéséből az a következtetés olvasható ki, hogy a per alapjául szolgáló kárkötelembe a másodrendű alperes és az indítványozó is jogutódja a károkozó jogelődnek, mivel a jogutódlással kapcsolatos kötelezettségvállalások elválaszthatatlanok.
- [32] A felülvizsgálati bírósággént eljáró Kúria helyben hagyta a másodfokú jogerős részítéletet. A Kúria osztotta az ítéltábla álláspontját a tekintetben, hogy nem választhatók el a jogutódlással kapcsolatos kötelezettségvállalások, ugyanis a vonatkozó jogszabályok és a Megállapodás nem egyértelműek a jogutódlás tekintetében, ezért mind a másodrendű alperes, mind az indítványozó jogutódnak tekinthető.
- [33] Az indítványozó álláspontja szerint mind a Fővárosi Ítéltábla, mind a Kúria figyelmen kívül hagyta az elbíráláskor hatályban volt, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) irányadó rendelkezéseit. Ezek szerint a költségvetési szerv megszüntetéséről megszüntető jogszabályban, határozatban, okiratban kell intézkedni. A megszüntető okiratnak pedig – többek között – rendelkeznie kell az esetleges jogutódlással kapcsolatos kérdésekről. A költségvetési szerv megszüntetése esetén – az alapító szerv vagy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a vagyoni jogok és kötelezettségek tekintetében a megszüntetett szerv jogutódja az alapító szerv. Az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv megszüntetése esetén a megszüntetett szerv jogutódja az államháztartásért felelős miniszter, kivéve, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően rendelkezik. Ráadásul a költségvetési szervekről törzskönyvi nyilvántartást kell vezetni, amely közhiteles és ellenkező bizonyításig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a nyilvántartásban szereplő adatban bízva, ellenérték fejében szerez jogot. A törzskönyvi nyilvántartás pedig tartalmazza a megszüntető okirat keltét, számát, a megszüntetés időpontját, a vagyoni jogok és kötelezettségek, továbbá az általa ellátott feladatok tekintetében a jogutód szerv megnevezését. A fentieknek megfelelően a jogelőd megszüntetésekor a törzskönyvi nyilvántartás a másodrendű alperest nevezte meg jogutódként.
- [34] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok *contra legem* döntést hoztak akkor, amikor a régi Áht., a Kr. és a Megállapodásban foglaltak ellenére az indítványozót is jogutódnak tekintették, figyelmen kívül hagyva, hogy a jogutódlás és a feladatellátás elválhatnak egymástól. Az indítványozó úgy véli, hogy a jogalkotó akarata egyértelműen arra irányult, hogy vagyoni tekintetben a másodrendű alperes legyen a jogutód, ugyanakkor a szakmai feladatokat az indítványozó vigye tovább.
- [35] Az indítványozó szerint sem a Fővárosi Ítéltábla, sem a Kúria nem indokolta meg, hogy melyek azok a rendelkezések, amelyek miatt nem egyértelmű a jogutódlás a perbeli esetben. Álláspontja szerint a régi Áht., a Kr., a Megállapodás és az OGYK megszüntető okirata alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy a perben az OGYK-ban nyújtott egészségügyi ellátásból eredő kárért való helytállásra a másodrendű alperes köteles.
- [36] Mindezek alapján az indítványozó azt állította, hogy a Fővárosi Ítéltábla 7.Pf.21.563/2013/7. számú közbenső és részítélete és a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.113/2014/4. számú közbenső ítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz, azon belül is az indokolt bírói döntéshez való jogát.
- [37] Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban bontotta ki az indokolt bírói döntéshez való jogot a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból. Az Alkotmánybíróság szerint: „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [38] Jelen ügyben az indítványozó azt kifogásolta, hogy a bíróságok a vonatkozó jogszabályokból és okiratokból az ő álláspontjával ellentétes következtetést vontak le és nem indokolták, hogy mire alapozzák ezen véleményüket.

Az indítványozó azt is felrótta a Fővárosi Ítéltáblának és a Kúriának, hogy kereseti kérelme ellenére nem döntöttek az alperesek közötti kárfelelősség és helytállási kötelezettség „megosztásáról”.

- [39] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban mind a Fővárosi Ítéltábla, mind a Kúria megindokolta, hogy miért tekinti a másodrendű alperest és az indítványozót az OGYK jogutódjának, és a felelősség megosztásáról is rendelkezett, amikor egyetemleges felelősségüket állapította meg. Mindkét bíróság részletesen foglalkozott a jogutódlás és a kárfelelősség kérdésével, kimerítve ezzel a kereseti kérelemben foglaltakat. Önmagában az, hogy a bíróságok jogértelmezése, az általuk a bizonyítékokból és az alkalmazott jogszabályokból levont következtetések nem esnek egybe az indítványozó álláspontjával, nem vet fel alkotmányossági problémát.
- [40] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság utal rá, hogy: „a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.“ {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}
- [41] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a sérelmezett bírósági döntések nem sértik az indítványozó tisztességes eljáráshoz (indokolt bírói döntéshez) való jogát, ezért az indítványt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében, a rendelkező részben foglaltak szerint, elutasította.
- [42] 2.1. Az indítványozó állította továbbá, hogy a sérelmezett bírói döntések miatt nem érvényesült az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joga. Alapjogi sérelmét azonban nem indokolta, így panasa e tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *d)* pontjában foglaltaknak, azaz határozott kérelmet nem tartalmaz.
- [43] 2.2. Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésére [a jogszabályok mindenkre nézve kötelezőek], 25. cikk (1) bekezdésére [a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el] és a 25. cikk (3) bekezdésére [a Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét], valamint a 28. cikkére [a bírói jogértelmezés keretei].
- [44] Az Abtv. 27. §-a alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha az egyedi ügyben hozott bírósági döntés sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát. Ugyanakkor az indítványozó által hivatkozott fenti alaptörvényi rendelkezések nem tekinthetők Alaptörvényben biztosított jognak, így rájuk alkotmányjogi panasz sem alapozható. Az alkotmányjogi panasz e részében tehát nem felel meg a törvényi feltételeknek.
- [45] 2.3. Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény 26. § (1) bekezdését is, amely a bírói függetlenséget garantálja. Az Alkotmánybíróság a 4/2014. (I. 30.) AB határozatban megállapította, hogy: „[a] bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja. Ugyanakkor nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is. Azzal, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése a bírák szakmai és személyi függetlenségét is garantálja, jogot biztosít a bírák mint a bírói szolgálatot ellátó természetes személyek részére a függetlenséghez.” {4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}
- [46] Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése tehát csak a bírák vonatkozásában értelmezhető. A független és pártatlan bírósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése garantálja a polgárok számára. Az indítványozó tehát olyan alaptörvényi rendelkezésre hivatkozik, amelynek nem címzettje, így az alkotmányjogi panasz e részben sem felel meg a törvényi feltételeknek.

- [47] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése, XXVIII. cikk (7) bekezdése, 25. cikk (1) és (3) bekezdése, 26. cikk (1) bekezdése és 28. cikke vonatkozásában – az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. május 3.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

## I.

- [48] 1. A határozat rendelkező részével egyetértettem, ugyanakkor más, eltérő indokok alapján jutottam volna el az alkotmányjogi panasz befogadásáig, és – részbeni – érdemi elbírálásáig.
- [49] 2. A tervezet rendelkező részének második pontját fenntartás nélkül támogattam. A rendelkező rész első pontjával kapcsolatban azonban, az indítványozó alapjogi jogalanyisége kérdésében (lásd az alapjogi *locus standi* problémáját legutóbb a 3001/2016. (I. 15.) AB határozatban, Indokolás [35] és köv.; a továbbiakban: Abh.), indokoltnak tartom az erre vonatkozó indokolási részek kiegészítését. Előrebocsátom: az alapjogi jogalanyiség kérdése összefügg azzal, hogy a jelen ügyben az abszolút szerkezetű tisztességes eljáráshoz való jog sérelme merült fel.

## II.

- [50] 1. A felvilágosodás eszmerendszerében gyökerező modern alkotmányos gondolkodás egyik alapvető sarokpontja az, hogy az alapvető, illetve emberi jogok az egyéneket (természetes és jogi személyeket) megillető jogosságcsoporthoz a szuverenitásból eredő jogokat gyakorló állammal szemben. Az alapjogok elsődleges célja ugyanis az államhatalom korlátozása. Az egységes szakirodalmi álláspont mellett ezt tükrözi az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának, a Német Szövetségi Alkotmánybíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlata is. Megjegyzem, a többségi indokolás által idézett magyar alkotmánybírói döntések is ezt az álláspontot erősítik.
- [51] 2. Egyetértek *dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményének azon részével, amelyben amellet érvelnek: a német szövetségi Alaptörvény és azt értelmező alkotmánybírói gyakorlat releváns az ügyben, hiszen a német alkotmánybírói törvény alapvető hatással volt a magyar Abtv.-re is annak kodifikációja során.
- [52] Ezt az összefüggést azzal a megjegyzéssel egészítem ki, hogy a *Robert Alexy* alapjog-elméletéhez köthető szubjektív jog-objektív norma közötti megkülönböztetés különösen a német Alaptörvény Art. 93. § (1) bekezdés 4a. pontjának értelmezésekor, vagyis az alkotmányjogi panasz intézményének alkalmazásakor válik gyakorlati jelentőségűvé. Az idézett rendelkezés alapján, amely a magyar Abtv. 27. §-a szerinti „valódi alkotmányjogi panasz” eljárás mintája is volt, ha valamely állami szerv (akár a jogalkotó, akár a bíróságok) megsérti

valamely más személy alaptörvényi jogosultságát, akkor az adott aktus ellen védelmet kérhet az érintett a (szövetségi) Alkotmánybíróságnál. Ez a védelem elméleti és gyakorlati szempontból is különbözik az „objektív alkotmányjogtól”, hiszen ez utóbbi, bár kötelezettségeket ró az államra, de azok nem adnak alapot egyszerűen az egyéni jogérvényesítésre, ennek a jogterületnek tehát nem célja a jogvédelem nyújtása (lásd *Robert Alexy: Theorie der Grundrechte*. Frankfurt, 1986.)

- [53] 3. Annak eldöntése, hogy egy állami tulajdonú magánjogi jogalanynak vannak-e alaptörvényi jogai (és, ha igen, milyen jogai vannak) az állammal (itt az eljáró bírósággal) szemben – álláspontom szerint – alapvető alkotmányossági kérdésnek minősül, ezért támogattam az indítvány befogadását az Abtv. 29. §-ának tükrében.
- [54] Megítélésem szerint azonban ebben a kérdésben az ad elsősorban iránymutatást, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtójának van-e védendő autonómiája (lásd elsősorban az önkormányzatokat vagy a felsőoktatási intézményeket), illetve funkcionálisan milyen tevékenységet lát el, milyen feladat- és hatáskör ellátására vagy magánjogi cél megvalósítására hozták létre.
- [55] 4. A konkrét ügyben egy minisztériumi fenntartó által, egészségügyi (köz)feladat ellátására létrehozott entitás (kórház) az indítványozó. Az indítványozók állításával ellentétben az az álláspontom, hogy egyes esetekben az egészségügyi intézmények az Eütv. alapján alkotmányjogi értelemben vett közhatalmi feladatot is ellátnak – gondoljunk csak az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésébe foglalt személyi szabadsághoz való jogot erőteljesen korlátozó egészségügyi intézkedések meghozatalának lehetőségére és esetleges kötelezettségére.
- [56] A konkrét ügyet azonban nem ez utóbbi nézőpontból kell megítélni, hanem az orvosi műhiba miatt kártérítés megítélhetősége merült fel, tehát nem közhatalmi hatáskörben való eljárás volt az egészségügyi intézmény elleni eljárás jogalapja. Emellett fontos megjegyezni, hogy az alkotmányjogi panasz nem a jogalkotó által alkotott normát támadta, hanem annak bírósági értelmezését a tisztességes eljáráshoz való alapjog hatókörén belül.
- [57] 5. A határozat többségi indokolása rögzíti, hogy az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésének értelmezésével lehet eljutni addig, hogy bizonyos szűk körben az államot (állami szerveket) és az önkormányzatot is megilletik az egyes alapvető jogok. Ezzel összefüggésben rámutat arra is a többségi érvelés, hogy az „Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis egyértelmű, hogy az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevételétől”.
- [58] Arra kívánok rámutatni, hogy az eddigi gyakorlat alapján az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésével összefüggő probléma elsősorban azzal a kérdéssel kapcsolatban merült fel, hogy a magánjog által létrehozott szerveknek van-e emberi méltósága (hivatkozhatnak-e a panaszeljáráshoz e jog megsértésére), illetve a „jogügyletek létrehozásának szabadsága” mennyiben következik az általános cselekvési szabadságból [lásd Abh., Indokolás [37] és köv.].
- [59] Hangsúlyozom: míg az önkormányzatok esetén a tervezet fenti megállapításával egyet tudok érteni, addig az államra és az állami szervekre vonatkoztatva – mivel az alapjogok történetileg és fogalmilag és főszabály szerint csak az állammal szembeni védelmi igényként értelmezhetőek a magánfelek részéről – nem tartható ez a megállapítás, finomításra szorul majd a jövőbeni alkotmánybírósági gyakorlatban. Megjegyzem ezzel összefüggésben, hogy a többségi indokolás IV.2.2. pontjában (Indokolás [12]–[22]) idézett alkotmánybírósági gyakorlat – álláspontom szerint – nem a jelen ügy által felvetett kérdést érinti: az ott citált döntések ugyanis azt a keretet jelölik ki, hogy az egyenlőség szempontjából milyen alkotmányossági feltételei vannak az állam magánjogi forgalomban való részvételének.
- [60] 6. A fentiek alapján máshol húzom meg az alapjogi jogalanyiség határait, mint a többségi indokolás. Így – nézetem szerint – az indítványozó állami tulajdonban álló kórház alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételül szolgáló alapjogi jogalanyiséggal a konkrét ügyben amiatt rendelkezett, mert (1) nem közhatalmi hatáskörben járt el, és (2) az abszolút karakterű tisztességes eljáráshoz való sérelmét vetette fel. Ahogyan erre rámutattam: ennek a feltételnek – tehát a *locus standi*nak – a meglepte számomra önmagában az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést vetett fel az ügyben, ami az alkotmányjogi panasz befogadását indokolta.
- [61] 7. Szeretném aláhúzni a mostani döntésnek a jogrendszerre gyakorolt speciális hatását is.
- [62] Ennek alapján a többségi döntés az alapjogok horizontális hatályát tovább bővíti, amennyiben a magánfelek közötti (itt kórház-beteg viszonyában felmerülő kártérítési-polgári jogi jogutódlási) jogviszonyokban felhívható

a tisztességes eljáráshoz való jog is. Mind a szakirodalomban [például *Sajó András-Uitz Renáta* (szerk.): *Constitutions in Private Relations. Eleven International Publishing*, 2010.), mind szerte a világon a joggyakorlatban [lásd például az angolszász országokban: *Shelley v. Kraemer*, 334 U.S. 12 (1948); *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964); *R.W.D.S.U. v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1955] 2 S.C.R. 1130; a német gyakorlatban *Soraya hercegnő ügye*: 34 BVerfGE 269 (1973)] vitatott, de egyre inkább elfogadottá válik az alapjogok horizontális hatálya. A mostani többségi alkotmánybíróági döntés – az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlőségi szabály közvetlen hatása után (lásd az Abh.-t) – újabb alapjogra terjesztette ki az Alaptörvény közvetlen hatását, alkalmazhatóságát. Reményeim szerint ez az ítélezési irány, amennyiben gyakorlat válik belőle, az alkotmányosság szintjét növeli majd a magánjog területén is.

- [63] 8. Ahogyan fent jeleztem, a rendelkező résszel egyetértettem. Hangsúlyozom, a részbeni érdemi elbírálás támogatásának oka az volt, hogy az ügyben a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme merült fel. Mivel ez az alaptörvényi parancs nem csak a jogalkotót, hanem a (hatóságokat) bíróságokat is kötelezi a normaalkotás, illetve a (hatósági) bírósági eljárás során, így – összhangban a német alkotmányos gyakorlattal – e jog sérelmére közhatalmat nem gyakorló állami entitások (a jelen ügyben: egészségügyi intézmény) is hivatkozhatnak.
- [64] Ezzel összefüggésben emlékeztetek arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való alapjoggal mint abszolút szerkezetű alapjoggal összefüggésben az Alkotmánybíróság számtalan esetben hangsúlyozta: „a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni” [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Az Alkotmánybíróság több esetben kiemelte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [lásd például: 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.].
- [65] A fentiek alapján a tisztességes eljáráshoz való alapjog speciális (abszolút) szerkezetéből adódott a részbeni érdemi elbírálás szükségessége. Más lett volna az ügy megítélése az én nézőpontomból akkor, ha hatósági hatáskör-gyakorlás kapcsán keletkezett volna a jogvita: a közhatalmi hatáskörben eljáró egészségügyi intézmény (kórház) és a magánfél között (lásd például az Eütv. kötelező intézeti gyógykezelésről vagy sürgősségi gyógykezelésről szóló rendelkezéseit). Ebben az esetben hiányzott volna ugyanis a jelen ügy indítványozójának az alapjogi jogsértése.

Budapest, 2016. május 3.

Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István és dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybírók különvéleménye*

- [66] Álláspontunk szerint az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett indítvány – az alábbi indokok miatt – nem felelt meg az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltételeknek, ezért azt vissza kellett volna utasítani.
- [67] 1. Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panasszal „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mégpedig akkor, ha „az ügy érdemében hozott döntés [...] az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”. Az alkotmányjogi panasz már önmagában ennek a törvényi előírásnak sem felelt meg.
- [68] 1.1. Az Alkotmánybíróság által elbírált alkotmányjogi panaszt a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ terjesztette elő. A Fővárosi Ítéltábla 7/Pf.21.563/2013/7. számú jogerős közbelső és részítélete szerint az indítványozó a „2013. február 1-jén hatályba lépett alapító okirata szerint [...] költségvetési szerv”. Az alapító okiratot a honvédelmi miniszter adta ki. Az – indítványozó honlapján elérhető – alapító okirat 3.1. pontja szerint az irányító és fenntartó szerve a Honvédelmi Minisztérium.

- [69] A költségvetési szerv az államháztartás sajátos jogi személyiség típusa. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 7. § (1) bekezdése szerint: „[a] költségvetési szerv jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy.” Az Áht. 8. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy központi költségvetési szerv esetén az Országgyűlés, a Kormány és a miniszter jogosult a költségvetési szerv alapítására. Mindezek alapján a honvédelmi miniszter által alapított indítványozó az államháztartás központi alrendszerébe, azon belül a Honvédelmi Minisztérium fejezetébe tartozó, a minisztérium által irányított és fenntartott központi költségvetési szerv.
- [70] 1.2. Az előbbieket figyelembe véve kell vizsgálni azt, hogy a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ kezdeményezhet-e az Alkotmánybíróságnál alkotmányjogi panasz eljárást arra hivatkozva, hogy az Alaptörvényben biztosított joga sérült. Vizsgálandó tehát, hogy képes lehet-e az alkotmányjogi panasz eljárás megindítására, mégpedig az általa felhívott Alaptörvényben biztosított jogának sérelme miatt. {A többségi határozat az indítványban hivatkozott alaptörvényi rendelkezések közül csak egyetlen rendelkezés [XXVIII. cikk (1) bekezdése] által biztosított jog kapcsán tartotta befogadhatónak az alkotmányjogi panaszt, így az alábbiakban a különvélemény is csak erre az egy Alaptörvényben biztosított jogra koncentrál.}
- [71] Vizsgálatunk lényegesen eltér az Alkotmánybíróság határozatának bemutatott érvelésétől. A többségi határozat szerint az állami szervek – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében biztosított – alapvető jogaik védelme érdekében alkotmánybírósági jogvédelmet kérhetnek. E védelem feltétele, hogy az állam ne közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vegyen részt egy adott jogviszonyban. Az Alkotmánybíróságnak pedig – esetről-esetre – meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest lehet befogadni az alkotmányjogi panaszt. Ezzel az érveléssel azonban nem értünk egyet, mert megítélésünk szerint nem az a döntő, hogy az állam, állami szerv közjogi vagy magánjogi jogalanyként vesz-e részt egy adott jogviszonyban.
- [72] A Német Szövetségi Alkotmánybíróság határozatában (*BVerfG, Urt. v. 22. 2. 2011 – 1 BvR 699/06*) a frankfurti repülőteret üzemeltető *Fraport-AG*. (részvényeinek 52%-a *Hessen* tartomány és *Frankfurt a.M.* város tulajdona, a maradék magántulajdonban áll) kapcsán foglalt állást az alkotmányi alapjogvédelmi kötelezettség terjedelméről. A vizsgálat alapját a német *Grundgesetz* 1. cikkének (3) bekezdése képezte, melyhez hasonló tartalmú az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése, hiszen lényegében azonosak abban, hogy az alapvető jogok védelme „az állam elsőrendű kötelezettsége”. Ebből kiindulva a német alkotmánybírák kifejtették, hogy a többségében közvagyonba tartozó részvénytársaságot is közvetlenül kötelezik az alapjogok. Az államhatalom a magánjogi eszközök használata során sem mentesül az alapvető jogok védelmére irányuló kötelezettsége alól, sem magánjogi eljárások, sem magánjogi szervezeti, illetve társasági formák igénybevételénél. A vegyes tulajdonosi háttérű gazdasági társaságok éppúgy közvetlenül kötelesek az alapvető jogok védelmére, mint a kizárólagos állami tulajdonban álló gazdasági társaságok. A jelen ügy szempontjából különösen lényeges a német alkotmányvédő testületnek az a megállapítása, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettsége nem korlátozható bizonyos területekre, funkciókra vagy tevékenységi formákra; az az államhatalmat teljesen és egészében kötelezi. Az állam(hatalom) nem merül ki tehát a kötelező intézkedések meghozatalában. A különböző állami döntéshozatali szintek döntései, megnyilvánulásai, cselekményei, amelyeket a polgárok nevében hoztak meg, alapjogvédelmi kötelezettség alá esnek. Tehát az alapjogvédelmi kötelezettség kiterjed az állami szervek vagy szervezetek minden cselekményére, hiszen ezek révén valósul meg a közjó szolgálatára irányuló kötelező (köz)feladat teljesítése. A fentiekben túlmenően megállapította a német alkotmánybíróság, hogy az alapjogok tekintetében lényegesen eltér az állam és polgárai szerepe: miközben a polgár alapvetően szabad, az állam alapvetően kötelezett. Az alapjogok révén az egyén szabad személyisége biztosított, személyiségének megnyilvánulásait érintően önálló és csak önmagáért felelős. Az egyének, s az általuk alapított egyesületek, szervezetek szubjektív preferenciáik szerint szabadon alakíthatják cselekedeteiket, alapvetően anélkül, hogy felelősséget viselnének a döntéseikért. Ezzel szemben az állam rábízott feladatokat teljesít az egyének javára és velük szemben felelős. Cselekedetei nem foghatók fel tehát a személyiség szabad és szubjektív megnyilvánulásaként, tevékenysége az alkotmány révén átfogóan alapjogokhoz kötött. Az alapjogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettsége nem függ sem hasznossági, sem funkcionális feltételektől. Miután az állam az adott feladatot magára vállalta, annak teljesítésénél kötelezik az alapjogok, függetlenül attól, hogy milyen jogi formában cselekszik. Ez érvényes azokra az esetekre is, amikor feladatát a magánjog eszközeivel teljesíti. Az alapjogokból származó kötelezettsége elől a magánjog világába menekülni nincs lehetősége, legalábbis olyan módon nem, hogy az elsődleges alkotmányi kötelezettsége alól mentesített magánjogi jogalannyá váljon (lásd az indokolás vonatkozó részét: [45]–[48]).

- [73] Ha tehát az előzőeket figyelembe véve az állam (állami szerv, állami szervezet) nem mentesülhet az elsődleges alkotmányi kötelezettsége alól, még magánjogi jogviszonyokba lépve sem, s e szempontból nem tehető különbség az állam cselekményei, megnyilvánulásai között, akkor az Alkotmánybírósághoz előterjesztett és az Alaptörvényben biztosított jog védelmére irányuló alkotmányjogi panaszát sem lehet attól függően befogadni, hogy magánjogi jogviszonyhoz kapcsolódóan választotta-e a jogérvényesítésnek ezt a formáját.
- [74] 1.3. A többségi határozattól eltérően az alkotmányjogi panasz befogadásának kérdését az alapjogi jogképesség oldaláról lett volna szükséges elbírálni.
- [75] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az Abtv. e rendelkezése szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, akinek az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [76] E hatásköri szabályt illetően a magyar Abtv. a Német Szövetségi Alkotmánybíróságra vonatkozó törvényhez hasonló, amelynek vonatkozó rendelkezése (§ 90 Abs. 1) szintén (csak) annyit tartalmaz, hogy alapjogi sérelmére hivatkozva bárki alkotmányjogi panaszt terjeszthet elő. A Szövetségi Alkotmánybíróság – külön erre vonatkozó szabályozás hiányában – alkotmányos jogértelmezés útján állapította meg, hogy kit lehet az alkotmányjogi panasz előterjesztésére képesnek (*Beschwerdefähigkeit*) tekinteni. Eszerint az nyújthat be alkotmányjogi panaszt, aki a hivatkozott alapjognak az alanya [*„wer Träger der angeblich verletzten Grundrechte oder grundrechtsähnlichen Rechte sein ... kann“*; BVerfGE 3, 383 (391f); 6, 273 (277); 12, 6 (8); 21, 362 (367)].
- [77] Hasonlóan tehát a német gyakorlathoz, az Alkotmánybíróságnak sem azt kellett volna tehát vizsgálni az alkotmányjogi panasz befogadásánál, hogy az (alkotmányjogi panasz) alapjául szolgáló ügyben az állam, az állami szerv magánjogi jogalanyként vagy közhatalmi szervként járt-e el (ennek az Abtv. alapján sincs relevanciája). Hanem azt, hogy az indítványozó (állami szerv) az általa hivatkozott alapjognak lehet-e egyáltalán alanya, hordozója. Ezt pedig csak az adott, sérülni vélt alapjog összefüggésében lehet megállapítani.
- [78] A német gyakorlat szerint az alapjogoknak állami szervek, közjogi jogi személyek, állami kézben lévő jogi személyek alapvetően nem lehetnek az alanyai (BVerfG, NJW 1967, 1411, 1412; NJW 1982, 2173, 2173 f.). Kivételesen megengedik azonban, hogy még ilyen indítványozók is hivatkozhatnak (saját védelmükben) alapjogokra (1 BvR 2142/11). Figyelemmel van a német gyakorlat mindenek előtt arra, hogy az alapjogok fogalmának lényegi eleme: az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben. Az alapjogok rendeltetése tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása. A több évszázados jogfejlődés erősen feszegeti ezeket a fogalmi kereteket. Az állam ugyanis ma már nemcsak közhatalmat gyakorol szervei útján, közfeladatokat is ellát, (köz)szolgáltatásokat nyújt, mégpedig jellemzően nem hatalmi viszonyban. Az is előfordul, hogy közhatalmat esetenként nem állami szervek gyakorolnak, illetve nem állami szervek közfeladatokat látnak el. Az alapjogok, illetve azok gyakorlása megilletheti a jogi személyeket is, miként azt az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már elismerte, s miként azt az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése meg is fogalmazza. Emellett arra is megjelent már az igény, hogy nem csak a köz-, de a magánhatalommal, vagy egyáltalán más egyénnel szemben is lehessen alapjogi védelemre hivatkozni. Ennek ellenére nem feledkeztethetünk meg a gyökerekről, és arról, hogy az alapjogok végső soron az embert védik az állammal szemben. Ezt az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában a következőképpen fogalmazta meg: az „alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” (ABH 1992, 289, 291.) Az Alkotmánybíróságnak ki kellene dolgoznia azt az összetett szempontrendszert, ami alapján az alapjogi jogalanyiség kérdése megítélhető, és így az indítványozói jogosultság az adott ügy körülményeit értékelve eldönthető. Ebből a szempontból alapvető, de nem kizárólagos jelentőséget kell kapnia többek között annak is, hogy az indítványozó (adott esetben közfeladatot ellátó jogalany) rendelkezik-e egy bizonyos alapjog érvényesítésére vonatkozó speciális funkcióval, és e funkció ellátásánál milyen önállóságot kapott a közhatalmi hatáskört gyakorló (központi) szervek viszonyában.
- [79] 1.4. Az indítványozó a jelen ügyben a tisztességes eljáráshoz való jogára hivatkozott. Ez az alapjog az állam igazságszolgáltatató hatalmának önkényét hivatott kizárni.
- [80] Álláspontunk szerint az indítványozó központi költségvetési szerv nem hivatkozhat a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmére amiatt, hogy szerinte a bíróságok nem indokolták meg, a kártérítési felelősség vonatkozásában miért tekintették őt is az OGYK (jogelőd költségvetési szerv) kötelezettségvállalásai jogutódjának,

s miért állapították meg a költségvetési szerv jogutódok egyetemleges kártérítési felelősségét. Az alapügyben vitatott volt, hogy csak a másodrendű alperest (egyik jogutódot), vagy az indítványozót és a másodrendű alperest egyetemlegesen terheli a per alapjául szolgáló kárkötelelem kapcsán kártérítési felelősség. Tekintettel arra, hogy a jogelőd is, valamint a jogutódok valamennyien költségvetési szervként közpénzből gazdálkodtak, gazdálkodnak, abból fizetik a természetes személy károsultak jogerősen megítélt kártérítését, az indítványozó költségvetési szerv (a másik költségvetési szervvel szemben) nem tarthat alapjogi védelemre igényt a kártérítési felelősség rá vonatkozó kiterjesztésének nem megfelelő bírósági indokolása miatt. Emiatt az indítványozó nem tekinthető alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultnak, így ebből az okból már önmagában is indokolt lett volna a panasz visszautasítása.

- [81] Az előbbieken kifejtettek természetesen nem jelentik azt, hogy a bíróságok ne lennének kötelesek (még ilyen esetekben is) eleget tenni indokolási kötelezettségüknek. Az eljárási törvény egyértelműen előírja, hogy a bíróságoknak az ítéleteiket meg kell indokolniuk, az eljárásban részes felek pedig, így állami szervek is az indokolás hiányossága esetén igénybe vehetik a rendelkezésre álló jogorvoslatokat. A törvényi szinten biztosított jogvédelem azonban olyan esetben, mint az indítványozó esete, nem fordulhat át alapjogi védelemmé, ami megalapozná az Alkotmánybíróság fellépését, a bírói döntés érdemi felülvizsgálatát.
- [82] 2. Rámutatunk arra, hogy a határozat által is hivatkozott alkotmánybírósági döntések mindegyike az alkotmányjogi panasz benyújtására való jogosultság szempontjából közelítette meg azt a kérdést, hogy állami szervnek lehetnek-e alapjogai, hivatkozhat-e állami szerv alapjogai sérelmére. Ha az Alkotmánybíróság a konkrét ügyekben arra a következtetésre jutott, hogy nem, akkor indítványozói jogosultság hiánya miatt utasította vissza az alkotmányjogi panaszt {a határozatban hivatkozott döntések: 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188–189.; 240/D/2009. AB végzés, ABH 2010, 2947, 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]–[9]; ezen túl lásd például: 3317/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [5]–[7]; 3291/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [10]–[15]; 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [10]–[14]}. Az indítványozói jogosultságtól független panasz-befogadási feltételt állapít meg az Abtv. 29. §-a: az alkotmányjogi panasz felvet-e alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy bírói döntés érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.
- [83] A határozat azzal indokolja az Abtv. 29. §-ában az alkotmányjogi panasz befogadásához előírt feltétel teljesülését, hogy a jogosultságról való döntés („az állam, az állami szervek jogosultak-e és ha igen, milyen feltételek mellett alkotmányjogi panasz előterjesztésére”) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. Álláspontunk szerint a jogosultságot és az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek teljesülését egymástól függetlenül kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak. Csak az alkotmányjogi panasz előterjesztésére való jogosultság esetén lehetett volna vizsgálni azt, illetve állást foglalni arról, hogy az alkotmányjogi panaszban állított jogsérelem (indokolás hiánya, illetve elégtelensége, s ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme) kérdése felvet-e bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [84] Álláspontunk szerint a tárgybeli alkotmányjogi panasz – függetlenül az egyéb befogadási feltételek teljesülésétől – az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményeknek sem felelt meg. Az alkotmányjogi panasz elutasításának alapjául szolgáló többségi indokolás szintén erre enged következtetni. A határozat konklúziója ugyanis a következő: „[ö]nmagában az, hogy a bíróságok jogértelmezése, az általuk a bizonyítékokból és az alkalmazott jogszabályokból levont következtetések nem esnek egybe az indítványozó álláspontjával, nem vet fel alkotmányossági problémát.”
- [85] Az Abtv. 29. §-a szerinti feltételek hiánya így önmagában is a panasz visszautasítását eredményezte volna (függetlenül attól, hogy a panaszosnak volt-e indítványozói jogosultsága).

Budapest, 2016. május 3.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1199/2015.

• • •